

## Problemen med ATP\*

*Trettio år efter ATP-striden har den politiska debatten om pensionerna åter blossat upp. Ann-Charlotte Ståhlberg gör här en genomgång av ATP-systemet och dess brister. Med utgångspunkt från de kunskaper som nu har vunnits om ATPs samhällsekonomiska och fördelningspolitiska konsekvenser ger hon förslag till hur pensionssystemet kan revideras.*

### Bakgrunden till ATP

Majoriteten av svenska folket var klen försörjd på ålderdomen när liberalen Adolf Hedin 1884 motionerade i riksdagen om en ålderdomsförsäkring för arbetare. Motionen initierade en rad utredningar, som emellertid först 30 år senare, 1913, ledde till beslutet om allmän folkpension. Den bestod av två delar, en avgiftspension till vilken avgiften var inkomstgraderad och där pensionsförmånerna utgjorde en viss procent av gjorda inbetalningar, och ett pensionstillägg som garanterade en minimistandard även till dem som inte betalat några avgifter. Avgiftspensionen var ett premiererservsystem, medan pensionstilläggen finansierades via den offentliga budgeten och således var ett fördelningsystem. Med fördelningsystem menas att pensionerna finansieras med de samtida förvärvsarbetandes inkomster. Någon fondering som i ett premiererservsystem behövs då inte.

Pensionsbeloppen var obetydliga till att börja med. Först i och med 1946 års beslut, som trädde i kraft 1948, höjdes beloppen kraftigt. Innan dess, år 1935, övergavs i det närmaste premiererservsystemet och den försäkringsmässiga anknytningen försvagades, medan den andel som utgjorde en grundpension lika för alla byggdes ut.

Många tjänstemannagrupper hade vid denna tid tjänstepension ovanpå folkpensionen. Dit hörde stats- och kommunalanställda tjänstemän och arbetare. Omkring 1950 uppgick deras ålderspension till 60-70 procent av slutlönen. Tjänstepension hade också vissa privatanställda tjänstemän, främst bank-, försäkrings- och bruksanställda. Deras ålderspension var ungefär 45-50 procent av slutlönen.

År 1959 togs beslutet om en lagstadgad allmän tilläggspension, ATP. Pensionsstorleken skulle bestämmas enligt inkomstbortfallsprincipen och vara inflationsskyddad. Pensionssystemet skulle

*Fil dr ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG forskar kring pensionsfrågor vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet.*

\* Finansiellt stod har erhållits från Delegationen för social forskning. Artikeln är en forkortad version av "Pensionsfrågorna under 1950-talet och 1980-talet", i "Gosta Rehn. En rättvis och flexibel tilläggspension. Inlägg i pensionsdebatten inom arbetarrörelsen under 1950- och 1960-talet". Meddelande 7/1989, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

organiseras som ett fördelningssystem, med viss fonduppbbyggnad under ett övergångsskede, och finansieras med arbetsgi-varavgifter.

Syftet med ATP var att ge alla, inte bara tjänstemännen, en pension som motsvarade standarden under den yrkesverk-samma tiden. En allmän pension ansågs dessutom kunna bidra till att hejda infla-tionen. (Se bl a SOU 1950:33.) Av stabili-seringspolitiska skäl föredrogs i slutet av 1940-talet en löneökning i form av pen-sionssparande framför en löneökning som togs ut i kontanta medel. Enligt P E Sköld, finansminister 1949-1955, var det nödvändigt med någon form av kollektivt sparande. (Se även Ståhlberg [1983].)

Även om ett ökat sparande ansågs nödvändigt för att förhindra en omedelbar ökning av konsumtionen, ville man undvika den stora fondbildning som skulle bli följderna av ett allmänt pensionssystem ordnat enligt premiereservprincipen. Man menade att ett premiereservsystem skulle leda till en så oerhörd fondbildning att man skulle få svårt att finna placeringsobjekt med rimlig avkastning på fondkapitalet. Detta skulle i sin tur äventyra möjligheterna att garantera en bestämd pensionsstorlek eftersom pensionen i ett premiereservsystem bestäms av inbetalda premier samt räntan på dessa pengar. Man resonerade så att ju större fond, desto större press nedåt på räntan, vilket i sin tur leder till att premierna måste höjas. Detta skulle ge en ännu större fond och ännu större tryck på räntan.<sup>1</sup> I ett fördelningssystem däremot, där det inte behövs någon fond, skulle man kunna bestämma fondstorleken efter eget tycke.

En annan fördel med fördelningssystemet var att övergångsgenerationen skulle kunna få bättre pensioner snabbare, jämfört med i ett premiereservsystem. I premiereservsystemet skulle den då aktiva generationens pensionsfråga i stor utsträckning lämnas olöst. De premier som de äldre och medelålders skulle behöva betala skulle bli alltför betungande, eller

så skulle deras pensioner bli alldeles för små. Ett fördelningssystem är alltid fördelaktigare än ett premiereservsystem för de första generationerna, dvs de generationer som inte hinner betala särskilt mycket innan de går i pension.

De som i debatten förordade en frivillig tjänstepensionsförsäkring menade att den obligatoriska folkpensionen borde betraktas som en bottenpension och att en påbyggnadsförsäkring skulle göras helt frivillig för att kunna anpassas efter skiftande individuella behov. En obligatorisk försäkring befarades försämra den svenska industrins konkurrenskraft eftersom man antog att arbetstagarna inte skulle ta hänsyn till och räkna av den utlovade pensionsförmånen i sina löneanspråk. I stället borde avvägningen mellan lön och framtida pensionsförmåner avgöras i samband med löneförhandlingarna. (Se SOU 1956:31, SOU 1957:16.)

Folkpartiet, högern och arbetsgivarnas organisationer ville att pensionerna skulle bestämmas i kollektivavtal och på grundval av premiereservtekniken (Linje 3 i 1957 års folkomröstning). Bondeförbundet ville höja folkpensionen och därutöver komplettera med frivilliga pensionsförsäkringar (Linje 2 i folkomröstningen). ATP-anhängarna – socialdemokraterna och LO – ville däremot att pensionerna skulle bestämmas genom lagstiftning och att de skulle baseras på fördelningsprincipen (Linje 1 i folkomröstningen). Dessa tre förslag låg till grund för 1957 års folkomröstning. Oavsett linje var avsikten att också successivt höja folkpensionen. Linje 1 fick 45,8 procent av rösterna, Linje 2 fick 15,0 procent och Linje 3 35,3 procent. Andelen blanka rös-

<sup>1</sup> Detta är dock ett ganska tveklaktigt argument mot premiereservsystemet. För det första är det troligt att denna press nedåt på räntan endast inträffar på kort sikt. På lång sikt kan en reglering ske via kapitalexport. För det andra är det troligt att annat sparande minskar genom att det delvis ersätts av sparande i pensionssystemet.

Tabell 1 ATP-utgifter i procent av lönesumman.

År	Real årlig tillväxt i BNP			
	0 procent	1 procent	2 procent	3 procent
1990	14,6	13,8	13,7	13,6
1995	17,4	15,7	13,7	13,7
2005	29,0	19,6	17,1	14,2
2015	33,8	26,5	21,0	15,9
2025	38,2	29,1	20,8	14,2
2035	39,5	30,0	18,8	11,4

Källa: Riksförsäkringsverket [1987].

Tabell 2 Det offentliga pensionssystemets (folkpension, pensionstillskott, ATP) totala kostnader i procent av lönesumman.

År	Real årlig tillväxt i BNP			
	0 procent	1 procent	2 procent	3 procent
1990	24,0	22,8	22,5	21,7
1995	27,5	23,9	22,8	20,2
2005	35,0	27,2	23,7	17,9
2015	44,1	32,0	24,0	16,5
2025	52,4	36,3	22,8	14,6
2035	52,5	37,9	21,8	12,5

Källa: Riksförsäkringsverket [1987].

ter var 3,9 procent. Den socialdemokratiska regeringens proposition om allmän tilläggspension för hela svenska folket bifölls med 115 röster mot 114 och en röst nedlagd i maj 1959. Lagen om försäkring för allmän tilläggspension utfärdades och trädde i kraft ett år senare, år 1960.

### ATP 30 år

År 1960 var ATP-avgiften 1,9 procent av lönesumman. I dag är den 11,0 procent. Med nuvarande utformning av reglerna kommer ATP-avgiften att behöva höjas kraftigt framöver för att finansiera pensionsutbetalningarna. Enligt beräkningar vid Riksförsäkringsverket [1987] krävs en årlig tillväxt i reallönerna på mer än 2 procent om en dramatisk ökning i ATP-avgifterna skall kunna undvikas. Det visas i *Tabell 1* och *Tabell 2*. Får vi ingen tillväxt alls måste ATP-avgiften år 2025 vara närmare 40 procent för att klara pensionsutfästelserna. Blir den genomsnittliga tillväxten i

stället 2 procent per år räcker det med en avgift på drygt 20 procent. ATP-systemets konstruktion – prisindexeringen och pensionsförmånerna bestämda av tidigare inkomster – gör det mycket känsligt för reallöneförändringar. När allt fler får ATP och högre ATP minskar dock behovet av pensionstillskott. Det gör att folkpensionsutgifterna kommer att avta.

Avgiftsunderlaget i ATP beror dels på hur många som har avgiftsgrundande inkomster, dels på hur stora inkomsterna är, vilket i sin tur är avhängigt av både antalet arbetade timmar och lön per tidsenhet. 1980-talets ATP-pensionärer är betydligt fler än 1960-talets. En orsak till detta är att systemet har börjat mogna, en annan att antalet pensionärer har ökat. Vi lever betydligt längre idag än för 30 år sedan, den normala pensionsåldern har sänkts under perioden och reglerna för att få förtidspension har blivit generösare. Den genomsnittliga pensionsåldern är i dag ca 62 år.

I Riksförsäkringsverkets [1987] prognos kommer antalet personer i åldrarna 20-64 år att öka fram till några år efter sekelskiftet för att därefter minska till prognosperiodens slut år 2035. Antalet personer som är 65 år och äldre kommer att öka fram till 1990, minska något fram till år 2010, men sedan öka kraftigt fram till år 2035. Med de givna förutsättningarna för befolkningsprognosen – historiskt sett låg fruktsamhet, litet invandringsöverskott och låga dödsrisiker – minskar försörjningskvoten, mätt som kvoten mellan antalet personer 20-64 år och antalet personer 65 år och äldre, från ca 3,3 år 1985 till 2,5 år 2035. Tar man hänsyn även till förtidspensioneringen i åldrarna 20-64 år minskar kvoten från 2,5 till 1,9. Detta innebär att fr o m omkring år 2010, måste en minskad yrkesverksam befolkning försörja ett växande antal icke förvärsarbetande. I 1989 års befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån, räknar man med högre fruktsamhet och större invandringsöverskott än i prognosen ovan. Detta har emellertid enbart marginell betydelse för ATP.

Ökad försörjningsbörda är en belastning för ATP. Det är emellertid det sätt varpå systemet är utformat som är den främsta orsaken till problemen i ATP. Därför sitter sedan 1984 en parlamentarisk sammansatt Pensionsberedning och funderar på lösningar. I direktiven ingår att analysera vissa egenskaper i pensionssystemets konstruktion: värdesäkring, reglerna för intjänande av ATP, ATPs betydelse för sparandet m m. Detta är frågor som livligt diskuterades inför reformen 1960 och som nu 30 år senare kan utvärderas.

## Värdegarantin

Full pension från ATP är 60 procent av den pensionsgrundande inkomsten under de 15 bäst betalda åren i fast penningvärde. Inflationsskyddet innebär att pensionären garanteras sin tidigare standard.

Inkomstbortfallsprincipen naggas dock i kanten av takregeln i ATP som säger att enbart inkomster upp till ett visst reallönlöpp (209 250 kr år 1989) är pensionsgrundande.

Reglerna innebär att pensionärerna kompenseras för prisstegringar, men inte för standardstegringar i samhället om reallönerna stiger. Inte heller påverkas deras standard vid vikande reallöner hos den aktiva befolkningen. När reallönerna faller blir pensionärernas standard jämfört med de förvärsverksammas därför högre än tidigare och under perioder med stigande reallöner lägre. Om reallönerna t ex skulle stiga med 2 procent om året skulle genomsnittspensionen om 35 år vara 51 procent av genomsnittslönen för förvärsarbetande (Riksförsäkringsverket [1987]). Vid nolltillväxt skulle den vara hela 99 procent av genomsnittslönen mot för närvarande knappt 60 procent. I *Tabell 3* och *Tabell 4* visas beräkningar på brutto- respektive nettopensionens andel av brutto- respektive nettolönen hos de yrkesaktiva under olika tillväxtantaganden. (Se även Kruse [1988].) Skillnaderna orsakar spänningar mellan grupperna och krav på kompensation eller på ändringar i reglerna.

Om pensionsförmånerna anpassas till förändringar i reallönerna i stället för till förändringar i priserna åstadkoms en bättre följsamhet mellan pensionsystemet och den samhällsekonomiska utvecklingen. Under perioder med vikande reallöner erhålls t ex en snabb kostnadsanpassning till det samhällsekonomiska läget. När pensionsnivån bestäms som en fast andel av de förvärsverksammas löner slår enbart förändringar i försörjningskvoten igenom på avgiften. Men när pensionsnivån, som är fallet med nuvarande regler, är en bestämd andel av pensionärernas tidigare inkomster i fasta priser påverkas avgiften av både förändringar i försörjningskvoten och i de aktivas löner. Avgiftshöjningar pga förändringar i försörjningskvoten dämpas i det

**Tabell 3** Genomsnittspension före skatt från ATP och folkpension i procent av genomsnittslönen före skatt för förvärvsarbete i aktiva åldrar.

År	Real årlig tillväxt i BNP	
	0 procent	2 procent
1990	58	55
1995	65	51
2005	98	56
2015	92	56
2025	99	51
2035	96	43

Källa: Riksförsäkringsverket [1987], egna beräkningar.

**Tabell 4** Genomsnittlig nettopension från ATP och folkpension i procent av genomsnittlig nettolön för förvärvsarbete i aktiva åldrar.

År	Real årlig tillväxt i BNP	
	0 procent	2 procent
1990	70	66
1995	77	61
2005	118	67
2015	111	68
2025	119	61
2035	116	51

Källa: Riksförsäkringsverket [1987], egna beräkningar.

fallet av reallöneökningar och förstärks av reallöneminskningar.

Frågan om pensionerna bör följa förändringen i priser eller löner har diskuterats i utredningar både före och efter ATPs införande, senast i Eriksens [1988] rapport till ESO och i Kruses [1988] rapport till Pensionsberedningen. Vid tiden för ATP-beslutet var framtidsoptimismen stor, varför en reform som knöt pensionerna till tidigare inkomster och konsumentprisindex skulle komma att bli mindre kostsam än om pensionerna knöts till ett löneindex.

Idag ifrågasätts emellertid kopplingen till konsumentprisindex och röster höjs för en övergång till någon form av lönein-

dex. Låt oss därför titta närmare på vad det skulle kunna innebära. Antag till att börja med att åldersfördelningen, dvs kvoten mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma, är konstant. Då är, om pensionerna följer förändringarna i reallönerna, medelpensionen alltid en bestämd andel av medellönen hos de yrkesverksamma. Om t ex reglerna är sådana att medelpensionen skall vara 60 procent av de förvärvsverkssammars medellön och reallönerna stiger med 2 procent, stiger även pensionerna med 2 procent. Och det omvända om reallönerna faller. Pensionärerna och de förvärvsverkssamma delar på konsumtionsutrymmet så att pensionärernas andel alltid är 60 procent av de förvärvsverkssammars andel. Pensionsavgiften är konstant. Säg att det går tre yrkesverksamma på varje pensionär. Då är pensionsavgiften 20 procent varje år.

Normalt är emellertid inte kvoten mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma konstant över tiden. Vid förändringar i kvoten på grund av befolkningsförändringar, ändringar i pensionsåldern, i arbetskraftsutbudet mm, rubbas jämvikten. Säg att det nu går två yrkesverksamma på varje pensionär. Skall pensionärerna behålla sin andel på 60 procent måste avgiften stiga till 30 procent. Om i stället avgiften hålls konstant på 20 procent, måste pensionsförmånerna minska till 40 procent av de yrkesverkssammars löner.

Så även i det fall pensionerna följer förändringarna i de förvärvsverkssammars löner krävs ändringar i avgiften eller pensionsnivån eller bådadera, eftersom relationen mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma ständigt förändras. Var anpassningen skall tas, i avgiften, pensionerna eller i bådadera är inte självklart. Låt oss se på några exempel.

Antag att kvoten mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma minskar på grund av förändringar i födelsetalen så att det under några år föds be-

tydligt flera barn än under intilliggande år (jfr de stora barnkullarna på 1940-talet). När dessa stora barnkullar gör sitt inträde på arbetsmarknaden blir tillskottet av arbetskraft ovanligt stort. En inte orimlig konsekvens av detta är en relativ kapitalknapphet som tenderar att minska arbetsproduktiviteten och lönerna (se Blomquist & Wijkander [1989], som i sin studie ger stöd för hypotesen). Det förefaller då rimligt att låta minskningen i kvoten antal pensionärer/antal yrkesverksamma slå igenom på avgiften (sänkt avgift) för att något förbättra situationen för den förvärvsverksamma generationen relativt pensionärsgenerationen. Av samma skäl bör anpassningen ligga på avgiften (höjd avgift) också när de stora kohorterna går i pension och kvoten antal pensionärer/antal yrkesverksamma stiger.

Som ett andra exempel antag att kvoten mellan antalet pensionärer och antalet yrkesverksamma stiger på grund av att pensionsåldern sänks. Här får vi skilja på pensionärer, medelålders och unga (se Kruse [1988]). För de unga och för pensionärerna är det rimligt att höja avgiften. De unga får betala för att de får fler år som pensionärer. De som redan är pensionärer skall inte behöva betala för förmåner de inte kan utnyttja. Men de medelålders hinner inte betala kostnaderna även om avgiften höjs. För dem är en kombination av höjda avgifter och sänkta pensionsförmåner en tänkbar lösning.

Som ett tredje exempel kan vi välja arbetstidsförkortningar. Då bör anpassningen ligga på avgiften (höjd avgift). Den pensionerade generationen kan ju inte ta del av förmånen. Den yrkesverksamma generationen bör emellertid få betala för sin ökade fritid.

Exemplen visar att *inte heller löneindexering kan förväntas bli någon invändningsfri metod*. Varken avgiftsprocenten eller pensionsnivån kan vara en gång för alla given. Det kommer fortfarande att finnas anledningar till konflikter mellan förvärvsverksamma och pensionärer.

## Överkompensationen

Introduktionen av ett fördelningssystem som ATP överkompenserar den då äldre generationen i den meningen att den förväntas få mer i pensionsförmåner än vad den bidrar med till systemet. Övergångsgenerationerna hinner inte vara med och betala i så många år och deras pensionsregler är mer generöst utformade för att också de skall ha möjlighet att tjäna in en någorlunda hygglig pension. Fondstorleken och den därmed sammanhängande storleken på överkompensationen var en viktig fråga i 1950-talets pensionsdiskussion. Orättvisorna i en för kraftig överkompensation påtalades (se bl a Rehn [1989]). I dag vet vi hur stor överkompensationen blev (se Ståhlberg [1988a]). I *Tabell 5* redovisas beräkningar på vad olika generationer betalar till ATP och vad de får ut. Resultaten presenteras i form av förmåns-avgiftskvoter och nettotransfereringarnas andelar av livsinkomsterna. Förmåns-avgiftskvoten är kvoten och nettotransfereringarna skillnaden mellan nuvärdet av vad en generation får ut av systemet och nuvärdet av vad den betalat.

För de som var medelålders och äldre när ATP-systemet infördes är som väntat effekten på livsinkomsterna positiv. ATP har ökat deras individuella livsinkomster

**Tabell 5** Förmåns-avgiftskvoten och nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten i ATP.

Kohort	Förmåns-avgiftskvoten	Nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten
1905-14	5,9	0,02
1915-23	3,7	0,04
1924-33	2,0	0,04
1934-43	1,2	0,01
1944-50	0,8	-0,02
1964-70	0,8	-0,02

Anm: Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.  
Källa: Ståhlberg [1988a].

med i genomsnitt 2 till 4 procent. Det motsvarar ungefär 1 till 2 genomsnittliga årsinkomster för en person som arbetar i 45 år.

De som var unga när systemet infördes samt efterföljande generationer får däremot betala mer än vad de förväntas få i pensionsförmåner. 1944 års kohort är den första kohort som inte tillhör övergångsgenerationerna, ty den kan vara med och betala under hela livscykeln. ATP minskar livsinkomsterna med i genomsnitt 2 procent hos dagens 40–45-åringar liksom för den efterföljande generation som är född 20 år senare. Vi kan göra tankeexperimentet att transfereringsbidragen i stället satsats i ett premiereservsystem med en genomsnittlig real förräntning på 2 procent. Då hade livsinkomsterna varit en genomsnittlig årsinkomst högre.

För att ett pensionssystem skall fungera på lång sikt måste det vara utformat så att det kan accepteras av medborgarna i flera generationer framåt. *En utformning som leder till ovanstående skillnader går knappast att förena med långsiktig stabilitet.*

### 15- och 30-årsregeln

Reglerna i ATP är sådana att pensionsstorleken bestäms av inkomsterna under de 15 bäst betalda åren i fast penningvärde (15-årsregeln) och det räcker med 30 inkomstår för att få full pension (30-årsregeln). Under en övergångsperiod räckte det med 20 år. Detta är regler som systemet "ärvde" från det gamla tjänstepensionssystemet. Det ansågs att även kvinnor som var hemma då barnen var små och akademiker med lång utbildningstid skulle hinna få ihop 30 år. Eftersom arbetarna, till skillnad från tjänstemännen, normalt inte hade sina bästa inkomstår strax före pensioneringen, bestämdes att ATP inte som tjänstepensionerna skulle beräknas på slutlönen utan på de 15 bästa åren.

Arbetar man i mer än 30 år blir pensionen för den skull inte större. Det spelar

ingen roll när de 15 bästa åren inträffat eller hur stora inkomsterna har varit övriga år. En person som arbetat heltid i hela sitt liv behöver trots detta inte få en större ATP än den som arbetat heltid i bara 15 år och därutöver inte arbetat mer än 15 år och då på deltid. ATP-avgiften däremot betalas på inkomsten under alla år, varför den heltidsarbetande kan ha bidragit till systemet så mycket mer och i så många fler år.

År 1969 tillkom pensionstillskotten som kompletterar pensionen för dem som har låg eller ingen ATP och fram till 1982 slopades inkomsttaket och golvet på avgiftssidan så att avgifter nu betalas på hela lönesumman.

Konsekvensen av 15- och 30-årsreglerna är att de som har sina inkomster ojämnt fördelade och inte arbetar i så många år gynnas. 15- och 30-årsreglerna tenderar därmed att gynna höginkomsttagare. ATP-taket däremot tenderar att gynna låginkomsttagare. Pensionstillskotten gynnar dem som inte har någon eller mycket låg ATP. Reglerna kan således motverka varandra från fördelningssynpunkt, varför enbart empirisk analys kan avslöja omfördelningarnas karaktär. Det görs i Ståhlberg [1988a]. Där visas att för den nu aktiva generationen är den regressiva tendensen i 15- och 30-årsreglerna starkare än den progressiva tendensen i taket och pensionstillskotten, men att det omvända gäller för flertalet i den yngre generationen. Se *Tabell 6* och *Tabell 7*.

Omfördelningarna illustreras som i *Tabell 5*, dels med förmåns-avgiftskvoten och nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten, dels med den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften. Denna är den årliga procentuella avgift på lönen individen skulle få betala om inga inkomstomfördelningar var tillåtna.

Vi ser att ATP omfördelar inkomster mellan socialgrupperna och att omfördelningarna är regressiva. Inkomster omfördelas från lägre till högre socialgrupp. Kvoten mellan förmåner och avgiftsbetal-

**Tabell 6** Förmåns-avgiftskvoten, nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten och den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften i ATP för den generation som idag är i 40-årsåldern.

Kön och socialgrupp	Förmåns-avgiftskvoten	Nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten	Den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften Procent
<i>Män</i>			
I	0,88	-0,01	8,0
II	0,80	-0,02	7,0
III	0,78	-0,02	6,6
I+II+III	0,80	-0,02	7,0
<i>Kvinnor</i>			
I	0,94	-0,01	8,5
II	0,82	-0,02	7,3
III	0,65	-0,03	5,9
I+II+III	0,77	-0,02	6,9
<i>Män+Kvinnor</i>	0,79	-0,02	7,0

*Anm:* Den reala diskonteringsrentan är 2 procent. Socialgrupp I utgörs huvudsakligen av högre tjänsteman och större företagare, socialgrupp II av lägre tjänsteman och småföretagare, socialgrupp III av arbetare. (Se Erikson & Åberg [1984].) Inkomsttagarna i socialgrupp I har i genomsnitt den högsta livsinkomsten, inkomsttagarna i socialgrupp III den lägsta.

*Källa:* Ståhlberg [1988a].

**Tabell 7** Förmåns-avgiftskvoten, nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten och den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften i ATP för den generation som idag är i 20-årsåldern.

Kön och socialgrupp	Förmåns-avgiftskvoten	Nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten	Den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften Procent
<i>Män</i>			
I	0,71	-0,03	6,4
II	0,74	-0,02	6,5
III	0,77	-0,02	6,6
I+II+III	0,75	-0,02	6,6
<i>Kvinnor</i>			
I	0,83	-0,02	7,5
II	0,91	-0,01	8,1
III	0,77	-0,02	7,0
I+II+III	0,85	-0,01	7,6
<i>Män+Kvinnor</i>	0,79	-0,02	6,9

*Anm:* Den reala diskonteringsrentan är 2 procent.

*Källa:* Ståhlberg [1988a].



Tabell 8 Andel aktiva med inkomster över 7,5 basbelopp vid olika antaganden om tillväxt. Procent.

År	Real årlig procentuell tillväxt i BNP											
	Män				Kvinnor				Män och kvinnor			
	0	1	2	3	0	1	2	3	0	1	2	3
1985	9,2	9,2	9,2	9,2	0,7	0,7	0,7	0,7	5,0	5,0	5,0	5,0
1995	9,0	17,2	21,3	30,1	0,6	2,0	2,9	6,2	4,9	9,7	12,2	18,4
2005	7,5	23,0	41,5	62,3	0,5	3,4	10,9	31,1	4,1	13,3	25,4	46,9
2015	6,9	29,5	60,6	77,6	0,4	6,1	29,8	58,7	3,7	17,9	45,4	68,2
2025	6,8	39,5	74,2	83,8	0,5	11,2	50,2	74,7	3,7	25,5	62,3	79,3
2035	8,0	50,4	80,6	87,0	0,6	19,4	66,3	81,7	4,4	35,1	73,6	84,4

Källa: Riksförsäkringsverket [1987].

ningar är nämligen större i socialgrupp I än i socialgrupp II och större i socialgrupp II än i socialgrupp III. Det gäller både män och kvinnor. Om ATP hade varit fördelningsmässigt neutralt och således inte omfördelat några inkomster, skulle pensionsavgiften vara större för socialgrupp I än för socialgrupp II och III. Socialgrupp III hade betalat lägst avgift. Hur stor skillnaden skulle ha varit illustreras av den fördelningsmässigt neutrala avgiften i tabellen. I verkligheten är emellertid avgiftsprocenten lika för alla.

Att omfördelningarna inte längre är regressiva för den unga generation som idag är i 20-årsåldern framgår av Tabell 7. Progressiviteten är starkare än vad som framgår av tabellen, ty det sätt livsinkomsterna beräknas på medför att progressiviteten underskattas. Förmånsavgiftskvoten är som vi ser nu större i de lägre socialgrupperna än i de högre. (Undantaget är kvinnor i socialgrupp III, vars kvot visserligen är samma som för männen i samma socialgrupp, men lägre än kvinnornas i de båda andra socialgrupperna. Kvinnorna har nämligen inte nått ATP-taket i samma utsträckning som männen.) Följaktligen skulle i ett fördelningsmässigt neutralt system socialgrupp III behövt betala en större procent på sin inkomst än socialgrupp I och II. Det gör de nu inte, varför det för den generatio-

nen sker en omfördelning från högre socialgrupp till lägre.

*Att ATP i dag är regressiv är således inte något som kommer att stå sig på sikt.* Det beror på att pensionen men inte avgifterna begränsas av taket.

### Taket i ATP

Inkomster över 7,5 basbelopp (motsvarar 1989 en årsinkomst på 209 250 kronor) är inte pensionsgrundande i ATP. Om realinkomsterna ökar kommer allt fler att få inkomster över taket, varför ATP blir mer och mer lik en förhöjd folkpension. År 1985 hade 9 procent av männen och 1 procent av kvinnorna inkomster över ATP-taket. Enligt Riksförsäkringsverkets beräkningar kommer 75 procent av männen och 50 procent av kvinnorna att ha inkomster över taket år 2025 vid en årlig tillväxt i reallönerna på i genomsnitt 2 procent. Blir tillväxten lägre, 1 procent, kommer 40 procent av männen och 10 procent av kvinnorna att ha inkomster över taket år 2025. Se Tabell 8. Det drabbar LO-grupperna som till skillnad från andra grupper inte har avtalspensioner som kompenserar för inkomster över taket. Situationen blir då om inget annat görs, lik den som rådde innan ATP.

Att inkomstbortfallsprincipen urholkas och ATP blir en folkpension fast på högre

nivå än den nuvarande, strider mot den ursprungliga intentionen. *Men höjs taket så sker det, har vi sett, på de lågavlönades bekostnad: vi får inkomstomfördelningar till de högavlönades förmån.*

## ATP och sparandet

ATP-reformens effekt på sparandet i ekonomin är en viktig fråga på 1980-talet liksom den var under 1950-talet. Nu som då är uppfattningen att sparandet i ekonomin behöver öka.

ATP-systemets överkompensation, i form av kraftigt ökade livsinkomster, till de äldre och medelålders möjliggjorde en ökad konsumtion på bekostnad av det samhällsliga sparandet (se Ståhlberg [1988b]). Det privata sparandet minskade betydligt under 1960-talet. Den offentliga sektorns sparande, som till stor del bestod av AP-fondens uppbyggnad, var däremot högt under 1960-talet och första delen av 1970-talet. Men därefter har den offentliga sektorns sparande varit negativt och hushållens sparande har sjunkit ytterligare och är nu det lägsta under hela efterkrigstiden.

För de individer vars inkomster överstiger ATP-taket innebär nuvarande regler att ATP och folkpensionen fungerar som ett enhetligt pensionssystem som är oberoende av inkomstens storlek. Industrijäntjänstemännen, samt statligt och kommunalt anställda arbetare och tjänstemän, men inte LO/SAF-kollektivet, har idag avtalsförsäkringar som kompenserar för inkomster över ATP-taket. Av dessa är ITP i princip ett premiereservsystem.

Det finns fördelar med att inte höja nuvarande tak i ATP. I stället skulle avtalsförsäkringar, där även LO-grupperna inkluderats, kunna kompensera för inkomstbortfallet över taket. Det skulle då ske i formen av premiereservsystem där inbetalningarna fonderas. *En sådan övergång till en kombination av ett fördelnings-system och ett premiereservsystem/fond-system skulle ge ökad kapitalbildning.*

## Försäkring eller skatt

ATP var vid införandet 1960 mer av en försäkring och mindre av ett skatte-transfereringssystem än vad det är idag. Med det avses att sambandet mellan förmåner och avgifter var starkare. Det var lättare då än idag att se ATP-avgiften som en uppskjuten löneförmån. Systemets utbyggnad mot fullfunktionsstadiet samt ändringar i reglerna har fört med sig att skatteinslaget i ATP-avgiften har ökat.

Endast inkomster mellan 1 basbelopp (i år 27 900 kronor) och 7,5 basbelopp (i år 209 250 kronor) är pensionsgrundande. ATP-avgift däremot betalas på hela lönesumman. Därför är ATP-avgiften på inkomster över sju och ett halvt basbelopp (taket) och under ett basbelopp en ren skatt. Skatten trädde i kraft 1982. Dessförinnan var pensionsgrundande och avgiftsgrundande inkomst samma sak. Takkonstruktionen i kombination med reallönetillväxten gör att allt fler personer får inkomster över taket. *Skatteandelen i ATP-avgiften ökar därmed.*

ATP-avgift på inkomster i mer än 30 år och i princip utöver de 15 bästa är en ren skatt, eftersom det räcker med 30 år för att få full pension och pensionsstorleken bestäms av de 15 bästa åren. Ett lägre antal arbetstimmar övriga år spelar inte någon roll för personens ATP. De som pensionerats efter 1974 är de första som kan ha haft ATP-grundande inkomster i mer än 15 år. De som är födda senare än 1924 är de första som kan ha haft ATP-grundande inkomster i fler år än vad som krävs för full pension. Skatteandelen i ATP-avgiften ökar således också i och med att ATP närmar sig fullfunktionsstadiet.

Eftersom pension och ATP-avgift inte beräknas på samma inkomst, behöver inte minskad arbetstid resultera i minskad pension. Den som väljer ökad fritid subventioneras i systemet.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>För kvinnornas del har subventionen varit avsiktlig. Det kan emellertid finnas andra – samhällsekonomiskt effektivare – sätt att kompensera dem på.

Minskad arbetstid minskar avgiftsun-derlaget till ATP, varför avgifterna måste höjas. Arbetstidsförkortning som kortare arbetstid, längre semester och sänkt pensionsålder t ex genom ökat antal förtids-pensioneringar av arbetsmarknadsskäl, belastar hårt pensionssystemet. Skatten i ATP har idag regressiva fördelningseffek-ter. För senare generationer har den pro-gressiv karaktär, därför att många fler får inkomster över taket.

Det är inte bra varken från effektivitetssynpunkt eller fördelningssynpunkt att skilja pensionsgrundande och avgifts-grundande inkomster åt, vilket görs med 15-årsregeln, 30-årsregeln och taket. *Ett starkare samband mellan förmåner och avgifter är en av förutsättningarna för ett stabilt system.* Varje avgiftsår ger då ett i proportion till inkomsten/avgiften förväntat tillskott till den framtida pensionen. Den som väljer ökad fritid kan då inte subventioneras i systemet. Inga inkomst-omfördelningar från hög- till låginkomst-grupper kan visserligen ske, men inte hel-ler som nu från låg- till höginkomstgrupp.

## Problemen med ATP och förslag till lösning

Låt oss sammanfatta problemen med ATP och vilken lösning som mot bakgrund av dessa förefaller logisk.

1. Inflationsskyddet ifrågasätts. Skall vi i stället välja någon form av löneindex? Men löneindexering är inte heller problemfritt och kan mycket väl ställa oss inför en ny indexdebatt om några år igen. Och om ATP reformeras men sedan ifrågasätts ånyo om ett antal år är systemets trovärdighet i allvarlig fara.
2. Taket i ATP hotar att omvandla ATP till en utökad folkpension. LO-kollektivet står då utan inkomstbortfalls-garanti. Skall vi därför höja taket i ATP? Men höjs det så sker det på de lågavlö-

nades bekostnad: vi får omfördelningar till de högavlönades förmån.

3. 15-årsregeln, 30-årsregeln och taket är orsak till att skatteandelen i ATP-avgiften ökar allt mer och att det försäkringsmässiga sambandet mellan avgifter och förmåner med åren blivit allt mindre. Den som väljer ökad fritid subventioneras i systemet. Skattehöjningar minskar incitamenten att arbeta, spara, utbilda sig etc och har negativa effekter på välfärden. Skall vi ändra på reglerna och kraftigt förstärka sambandet mellan avgifter och förmåner?
4. Sparandet är för lågt. ATPs konstruktion som fördelningssystem är en av orsakerna. Skall vi i stället pensions-spara mer i fonder?

Mitt svar är att vi inte bör ändra något i ATPs nuvarande utformning. *Inte ändra indexformen. Inte höja taket. Inte ändra 15-och 30-årsreglerna.* Låter vi ATP vara som det är så händer nämligen det att ATP med tiden övergår i ett folkpensions-system. Inkomstbortfallsprincipen kan då företrädesvis hanteras av de fackliga organisationerna. *Låt avtalsförsäkringar komplettera för inkomster över taket. Det borgar för en starkare koppling mellan avgifter och förmåner. Och det ger ökat sparande, eftersom premierna fonderas.* Pensionsförsäkringar i försäkringsbolag och banker kan vara ett alternativ. Stordriftsfördelar i administrationen och låga individuella beslutskostnader, gör emellertid att kollektiva försäkringar har ekonomiska fördelar gentemot individuella.

Övergångstiden bör kunna klaras med andra reformer, exempelvis ändrade placeringsregler för AP-fonderna som möjliggör en högre avkastning på fondmedlen, sänkta marginalskatter som uppmuntrar till ett ökat arbetsutbud och åtgärder som gör det möjligt och attraktivt att arbeta efter den normala pensionsåldern.

## Referenser

- Blomquist, S & Wijkander, H, [1989], *Demografiska förändringar, aggregerat sparande och realränta*. Expertrapport till Spardelegationens sparutredning (under utgivning). Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ernksen, T, [1988], *Vad kan vi lära av grannen?* Rapport till ESO, Ds 1988:68.
- Erikson, R & Åberg, R, (red), [1984], *Valfärd i förändring*. Prisma, Stockholm.
- Kruse, A, [1988], *Pensionssystemets stabilitet*, Rapport till Pensionsberedningen, SOU 1988:57.
- Rehn, G, [1989], "En rättvis och flexibel tilläggs-pension. Inlägg i pensionsdebatten inom arbetarrörelsen under 1950-och 1960-talet." Meddelande 7/1989, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Riksforsäkringsverket, [1987], *ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet*. RFV anser 1987:9.
- SOU 1950:33, *Allmän pensionsförsäkring*.
- SOU 1956:31, *Remissyttranden*.
- SOU 1957:16, *Remissyttranden*.
- Ståhlberg, A, [1983], "Ålderspensionen i ATP", i Björklund, A m fl, *Inför omprövningen*. Liber Forlag, Stockholm.
- Ståhlberg, A, [1988a], "Lifecycle Income Redistribution of the Public Sector. Inter- and Intragenerational Effects", i Persson-Tanimura, I (red), *Generating Equality - the Swedish Experiment* (under utgivning).
- Ståhlberg, A, [1988b], *Pensionssystemets inverkan på hushållens sparande*. Expertrapport till Spardelegationens sparutredning. Allmänna Förlaget, Stockholm.